

Jan Dzurko Finansowanie szkolnictwa wyższego w Republice Słowackiej

Na wstępie autor precyzuje zadania stojące przed szkołami wyższymi, wynikające ze zmian, które zaszły w Republice Słowackiej po roku 1989. Za konieczne uznaje przede wszystkim wypracowanie koncepcji rozwoju szkolnictwa wyższego – nakreśla główne założenia tej koncepcji, zwracając uwagę na trudności realizacji postawionych zadań, m.in. wzrostu skolaryzacji na poziomie wyższym, z powodu niskich środków w budżecie państwa na ten rodzaj szkolnictwa. Autor sugeruje kierunki poszukiwania dodatkowych źródeł funduszy. Omawia także zasady dystrybucji środków na edukację między poszczególne uczelnie, kierunek zmian systemu alokacji tych środków oraz nowe mechanizmy finansowania badań – granty badawcze i system finansowania instytucjonalnego. Przedstawia również proponowane zasady udziału studentów i ich rodzin w pokrywaniu kosztów kształcenia (czesne), rozważając wady oraz zalety każdego z rozwiązań. Wprowadzeniu czesnego towarzyszyć będzie stworzenie nowego systemu pomocy materialnej dla studentów, polegającego na udzielaniu stypendiów i pożyczek.

Na tej podstawie została określona przewidywana struktura przychodów uczelni.

Przedstawiono też warunki,

które trzeba spełnić, aby przeobrażenia te zostały zakończone powodzeniem.

Zmiany, które nastąpiły w naszym społeczeństwie po roku 1989 zrodziły nowe postulaty pod adresem szkolnictwa wyższego. Ich spełnienie wymaga nowych treści i form kształcenia oraz działalności naukowej. Wymaga też nowego podejścia do kwestii organizacji, administracji i nadzoru nad wszelkimi działaniami, w tym także w dziedzinie finansowania. Zasadnicze przeobrażenia w sferze społeczno-politycznej i gospodarczej wymagają opracowania nowej koncepcji rozwoju szkolnictwa wyższego, które nie tylko dostosuje się do zmian, ale samo będzie je inicjować zarówno w swoich ramach, jak i sferze stosunków społecznych.

Koncepcja ta powinna mieć na uwadze cel krótkookresowy i długookresowy. Cel długookresowy, to tworzenie warunków udziału słowackiego szkolnictwa wyższego w rozwoju ekonomicznym, społecznym i kulturalnym społeczeństwa oraz włączenie uczelni w ogólnoeuropejski system szkolnictwa wyższego.

Cel krótkookresowy, który musi pozostawać w związku z celem długookresowym, to uczynienie z tej koncepcji zasadniczego czynnika tworzenia legislacyjnych, organizacyjnych i finansowych możliwości budowy nowego systemu szkolnictwa wyższego, sprzyjającego tworzeniu warunków zapewniających przejście społeczeństwa do gospodarki rynkowej.

Koncepcja ta musi zatem mieć na uwadze ilościowy i jakościowy rozwój kształcenia na poziomie wyższym, co może być osiągnięte poprzez wzrost odsetka obywateli z wyższym wykształceniem, a także poprzez zmianę treści i metod kształcenia. Przewiduje się wykorzystanie doświadczeń zagranicznych w sferze organizacji i metod kształcenia. Pomocny może w tym być *Raport ekspertów o problemach kształcenia w Czecho-Słowacji* (Paryż,

luty 1992), odnotowujący m.in., iż aby dorównać krajom europejskim, należy zwiększyć przed rokiem 2000 liczbę przyjętych na studia wyższe z 15-16% każdego rocznika, jak to jest obecnie, do 25-30%.

Jednym z czynników stanowiących przeszkodę w osiągnięciu tego celu jest zbyt niska wartość środków przeznaczanych z budżetu centralnego na szkolnictwo wyższe. Nieadekwatność tę ilustrują następujące dane: jeśli wydatki na cele nieinwestycyjne na jednego studenta w roku 1989 uznać za 100, to w następnych latach, przy uwzględnieniu wskaźników inflacji, układały się one następująco: 1990 r. – 101; 1991 r. – 83-89; 1992 r. – 66-71. Nawet jeśli uznamy, iż pewne rezerwy w zakresie racjonalności wykorzystania środków finansowych są (a raczej były) w dyspozycji kierownictwa szkół wyższych, to i tak przyznane środki finansowe nie umożliwiały odpowiedniego rozwoju szkolnictwa wyższego. Pojawia się więc oczywiste pytanie o to, gdzie można szukać możliwości do wykorzystania i satysfakcjonujących rozwiązań? Sądzę, iż można je odnaleźć poprzez działania w trzech kierunkach:

- a) zróżnicowanie zasobów finansowych;
- b) obiektywizacja zasad dystrybucji środków z budżetu centralnego;
- c) zmiana struktury szkolnictwa wyższego w tym sensie, że liczba studentów na kierunkach bardziej kosztownych (zwłaszcza inżynierskich i rolniczych, będzie stopniowo maleć, a na kierunkach tańszych (prawo, ekonomia, humanistyka) będzie wzrastać. Wydatki na kształcenie na kierunkach technicznych są wyższe o 20-50% niż na kierunkach humanistycznych, a ponadto absolwenci kierunków technicznych mają większe trudności w znalezieniu pracy. Jest to wprawdzie, w odniesieniu do kwestii finansowania kształcenia wyższego, rozwiązanie częściowe, lecz umożliwia zaoszczędzenie pewnej ilości środków koniecznych na przekwalifikowanie absolwentów tych kierunków natychmiast po ukończeniu studiów.

Do roku 1991 słowackie szkolnictwo wyższe było finansowane na podstawie tzw. metody indeksowej. Jej istota polegała na tym, że jeśli Ministerstwo Edukacji i Nauki otrzymywało środki wyższe niż w roku poprzednim, były one rozdzielane na podstawie „indeksu” między różne instytucje kształcące. „Indeks” był ustalany przez pracowników Ministerstwa na podstawie kryteriów obiektywno-subiektywnych. Od roku 1992 podejmowane są próby obiektywnej dystrybucji środków. Istota zmiany polega na tym, że wielkość nieinwestycyjnych środków finansowych kierowanych do danej placówki szkolnictwa wyższego zależy od dwóch parametrów:

- liczby kształconych osób;
- wysokości jednostkowych kosztów kształcenia na danym wydziale.

Kalkulacja jednostkowych kosztów kształcenia oparta jest na podziale różnych wydziałów poszczególnych szkół wyższych na trzy grupy, o zbliżonych porównawczych kosztach kształcenia, przy czym trzy szkoły oceniane są oddzielnie (Wyższa Szkoła Weterynarii w Koszycach oraz Akademia Humanistyczna i Akademia Sztuk Pięknych w Bratysławie). Wyróżnione są koszty stałe, niezależne od liczby studentów oraz koszty zmienne – proporcjonalne do liczby studentów. Koszty stałe są w pełni pokrywane z budżetu państwa, a zmiany tych kosztów są związane ze zmianami cen energii, remontów oraz czynszu. Wysokość drugiej części kosztów (koszt zmienny) jest proporcjonalna do liczby studentów danej uczelni w porównaniu z ogólną liczbą studentów przyjętych do szkół wyższych w Republice Słowacji, a także pozostaje w związku z kosztami kształcenia odpowiednio do podziału wydziałów na trzy kategorie. Wielkość środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów zmiennych alokowanych w danej szkole może być inna każdego roku, w zależności od wielkości rekrutacji.

Jesteśmy świadomi niebezpieczeństwa wynikającego z przyjęcia systemu alokacji środ-

ków finansowych opartego na wielkości naboru: np. uczelnie poprzez zwiększenie liczby studentów mogą zwiększać ilość środków uzyskiwanych z budżetu państwa. To jest jedna strona zagadnienia. Z drugiej strony – może powstać sytuacja, gdy część absolwentów nie będzie mogła wejść na rynek pracy i znaczne środki będą musiały być przeznaczone na ich rekwalifikację natychmiast po ukończeniu studiów. Byłoby zatem pożądane dalsze poszukiwanie takiego systemu alokacji środków, który nagradzałby racjonalne zachowania władz edukacyjnych, zainteresowanych tym, by absolwenci znajdowali miejsca pracy.

Dokonano także zmiany w zasadach alokacji środków finansowych przeznaczonych na badania w szkołach wyższych. System „indeksowy”, stosowany w przypadku nauczania, został porzucony. Środki na badania są rozdysponowywane poprzez dotacje (granty), a także poprzez system instytucjonalny. Ten ostatni w swej istocie działa tak jak system dystrybucji środków inwestycyjnych. Wielkość nakładów zależy od „działań” określonej szkoły, które są określone wielkością prac badawczych (500-700 godzin w przypadku kadry nauczającej i 2000 godzin w przypadku pracowników badawczych). Określanie zapotrzebowania na jednostkę wykonawczą (kosztu) polega na przypisaniu dyscypliny badawczej do jednej z trzech grup oraz określeniu na tej podstawie współczynnika konwersji.

Jakkolwiek obiektywna dystrybucja środków finansowych z budżetu państwa stanowi poważny problem, nie jest to jednak kwestia najistotniejsza. Największą trudność stwarza brak środków finansowych w naszym kraju. Staje się to ewidentne przy porównaniu z subsydiami państwowymi dla szkolnictwa wyższego w Republice Czeskiej. Gdyby porównać jednostkowe, nieinwestycyjne koszty w Republice Słowackiej i Republice Czeskiej, okazałoby się, że wyższe szkolnictwo w Słowacji otrzymuje o 900 mln SK mniej.

Jako swego rodzaju rozwiązanie postrzegane jest zróżnicowanie źródeł finansowania kształcenia na poziomie wyższym, tzn. obok budżetu państwa również studenci lub ich rodzice powinni brać udział w finansowaniu tego kształcenia poprzez opłaty czesnego. Ponadto należy stworzyć odpowiednie ramy, by zachęcić placówki szkolnictwa wyższego do zwiększania dochodów własnych poprzez przedsięwzięcia gospodarcze. W odniesieniu do udziału studentów w pokrywaniu kosztów kształcenia, na razie rozważana była możliwość wprowadzenia łącznej opłaty rocznej w wysokości 10% kosztów nieinwestycyjnych.

Przy określaniu wysokości czesnego mogą być brane pod uwagę dwa aspekty: czy będzie ono takie samo dla wszystkich typów szkół/wydziałów, czy też zróżnicowane w zależności od typu szkoły/wydziału oraz od rzeczywistych kosztów. Zaletą podejścia pierwszego są prostsze procedury administracyjne, a jednakowe opłaty we wszystkich szkołach muszą zawierać równą wysokość czesnego pobieranego od każdego studenta. Drugi sposób wydaje się bardziej odpowiedni w warunkach gospodarki rynkowej. Promowałby on także zróżnicowanie zainteresowania różnymi kierunkami studiów z powodów finansowych. Wraz ze zróżnicowaniem wysokości czesnego na różnych wydziałach, można oczekiwać, iż liczba kandydatów na kierunkach droższych zmniejszy się, a na tańszych – wzrośnie (jest to zgodne z zaleceniami ekspertów OECD).

W dyskusjach nad czesnym trzeba zakładać, iż nie każdy student będzie w stanie wnieść opłaty, a zatem – by przestrzegać zasady równości szans dla wszystkich – będzie konieczne wprowadzenie nowego systemu zasiłków i stypendiów oraz systemu pożyczek bankowych dla studentów.

Stypendia będą musiały być zróżnicowane w zależności od sytuacji finansowej studenta lub jego rodziny. Ponieważ studenci będą w większym stopniu obciążeni bezpośrednimi kosztami kształcenia i utrzymania, zaistnieje konieczność opracowania systemu pożyczek. Pożyczki nie powinny być oprocentowane lub ich oprocentowanie powinno być niskie (2-3%). Część oprocentowania byłaby spłacana przez państwo, które jednocześnie zostałoby

gwarantem pożyczek wobec banku, tak jak to jest obecnie praktykowane w rozwiniętych krajach zachodnioeuropejskich.

Poszukując dodatkowych źródeł finansowania szkolnictwa wyższego należy stworzyć warunki prawne do podejmowania przez uczelnie znacznie szerszej aktywności w zakresie działalności gospodarczej. Środki finansowe zdobyte w ten sposób powinny pozostawać, przynajmniej w okresie przejściowym, nie opodatkowane, a gdyby miały być opodatkowane, stopa podatkowa powinna być w ich przypadku znacznie niższa niż w stosunku do innych podmiotów gospodarczych.

Obecnie rozważana jest następująca struktura finansowania szkolnictwa wyższego:

- budżet państwa: 80-85%
- czesne: 5-10%
- dochody własne: 7-8%
- inne dochody: 1-2%

Struktura ta może w przyszłości ulec zmianie, tak jak zmieniać się będą tworzące ją elementy: środki z budżetu państwa oraz dochody studentów i ich rodzin, a także w zależności od skuteczności szkół wyższych w uzyskiwaniu własnych dochodów.

Na zakończenie pragnę wrócić do raportu ekspertów OECD, wspomnianego na początku artykułu, kierując uwagę na zawarte w nim trzy zasady:

- różnicowanie kształcenia;
- zwiększenie funduszy państwowych kierowanych do szkolnictwa wyższego;
- zapewnienie szkolnictwu wyższemu głównej roli w całościowym procesie reformowania kraju.

Pierwsze dwie zasady w dużym stopniu warunkują się wzajemnie. Wiadomo jednak, iż zasada druga, w związku ze słabymi wynikami ekonomicznymi, ma małą szansę na realizację obecnie i w najbliższej przyszłości. I jest to jedna z przyczyn, dla których szkoły wyższe powinny próbować uzyskiwać własne dochody. Trzeba bowiem uznać, że żadna koncepcja szkolnictwa wyższego – bez względu na to, jak dobrze jest opracowana – nie ma najmniejszych szansy na sukces, jeśli brakuje środków finansowych na jej wprowadzenie. Wskazałem powyżej, iż przez pewien okres nie można oczekiwać wzrostu środków z budżetu państwa. W konsekwencji, przy wprowadzaniu zasady różnicowania kształcenia szkoły wyższe muszą pozyskiwać środki z innych źródeł niż budżet centralny.

Istnieje również możliwość wprowadzenia trzeciej zasady. Jak stwierdzono w analizowanym raporcie, historia szkolnictwa wyższego wskazuje, że zmienia się ono raczej pod naciskiem sił zewnętrznych niż pod wpływem czynników wewnętrznych. Byłoby dobrze, gdybyśmy z czasem mogli stwierdzić, iż zasada ta nie dotyczy szkolnictwa słowackiego.

Przekład z angielskiego: Jan Kolbowski